

Evasión contributiva y ética impositiva en Puerto Rico

Arthur Mann

Estado Libre Asociado de Puer
Departamento de Hacienda
Area de Rentas Internas y Recor
Nacional

Rev. 11/88-2

Anejo H
Rev. 11/88-2

Forma 481 Rev. 11/88-2

Sección III Beneficios y Pérdidas de Sociedades Especiales (Para pérdidas, vea Hoja de Trabajo)

Nombre y dirección de la sociedad que hizo el pago

Número de Cuenta

Forma 481 Rev. 11/88-2

8. Ingreso Bruto Ajustado (de la Línea 7 Párrafo 1)

9. Deducción Fija y Exención Personal

10. Ingreso Neto (de la Línea 8 menos el bloque 1 del Encasillado 1 anexo \$5,000, el bloque 2 anexo \$3,300, el bloque 3 anexo \$5,600, y el bloque 4 anexo \$4,000)

Forma 481 Rev. 11/88-2

11. Encasillado 3

Encasillado 3

Encasillado 4

1. Total

2. Total

Sección

1987 ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
DEPARTAMENTO DE H
AREA DE RENTAS INTERNAS Y
NEGOCIADO DE CONTRIBUCION
PLANILLA DE CONTRIBUCION SOBRE
AÑO NATURAL
U OTRO AÑO CONTRIBUTIVO

198 ___ Y T: RMIN.

Nombre

Dirección Postal

Municipio

Nombre e inicial de conyuge

Dirección residencial conyuge (Calle, Num., Símbolo o Urbanización)

Municipio

Apellido Materno

Apellido Materno

Apellido Materno

Zip Code

Zip Code

Zip Code

¿Ciudadano de Estados Unidos?
¿Residente de Puerto Rico al
finalizar su año contributivo?

A. Si No

B. Si No

Clasifíquese de:

D. Empleado municipal

E. Empleado

F. Empleado

EVASION CONTRIBUTIVA Y ETICA IMPOSITIVA EN PUERTO RICO

Arthur J. Mann*

I. Introducción

Entre los determinantes principales del cumplimiento o no cumplimiento tributario por parte del contribuyente están los elementos vinculados a la equidad percibida del sistema impositivo, la gama de opciones ("trade-off") entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos (del gasto público) y la estructura de las penalidades por fraude contributivo. En la literatura de finanzas públicas han abundado recientemente esfuerzos tanto empíricos como teóricos en este campo, representando dichos estudios una función parcial de la evasión contributiva, la economía subterránea y los déficits presupuestarios gubernamentales. El trabajo empírico en esta área se clasifica en tres categorías: las simulaciones de juego, los análisis que utilizan datos de los departamentos de hacienda y las encuestas sobre los contribuyentes.

El presente estudio se sitúa en la última categoría. Representa un esfuerzo para estimar las actitudes de un grupo de contribuyentes puertorriqueños hacia la equidad percibida en la contribución sobre ingresos de individuos y su comportamiento subsiguiente en cuanto al cumplimiento impositivo. Dicho de otra manera, tiene que ver con la cuestión de la "ética contributiva", siendo ésta considerada como cumplir cabalmente con los requisitos legales determinados por las leyes de tributación. Naturalmente, la "ética contributiva" está condicionada por una gama de actitudes interrelacionadas hacia el pago de impuestos y hacia las instituciones públicas.

*Profesor, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Es la sabiduría convencional que la falta de satisfacción con el sistema tributario representa la causa principal de la evasión contributiva. Dicha evasión puede tomar tres formas básicas: la subestimación de los ingresos, la sobreestimación de las deducciones y exenciones y/o el no rendir planillas en lo absoluto. Detrás de la decisión de evadir el pago de impuestos yacen una multitud de actitudes y normas que pueden ser reforzadas o contrarrestadas por la administración contributiva. Por lo tanto, es muy relevante llegar a un entendimiento sobre las aspiraciones y motivos del contribuyente debido a que una comprensión de estas actitudes podría ayudar a reformar la estructura impositiva en forma positiva tanto desde el punto de vista del gobierno como de la colectividad sociopolítica.

Como se señalará en el transcurso de la presentación de los resultados, el presente estudio ofrece apoyo empírico para las siguientes hipótesis:

- A. La probabilidad del fraude contributivo guarda una relación directa con las inequidades percibidas en el intercambio entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos.
- B. Las rápidamente crecientes tasas contributivas marginales del impuesto sobre el ingreso de individuos representan una de las principales causas de insatisfacción y no cumplimiento.
- C. Mientras mayor es la conciencia de la existencia de oportunidades ilegales de evasión contributiva, mayor es la magnitud de la evasión.
- D. Los que trabajan independientemente (por cuenta propia) tienen mayores oportunidades de evasión que los asalariados.
- E. Mientras más evasores contributivos conoce el contribuyente, mayor es la probabilidad que él/ella también se convierta en evasor.

II. La encuesta

Los datos utilizados para este estudio fueron generados por un cuestionario de selección múltiple que se envió por correo en 1984 a una muestra representativa de abogados, contadores públicos autorizados y doctores en medicina de Puerto Rico. La muestra tomada al azar fue grande, consistiendo

aproximadamente del 40% de todos los abogados registrados en el Colegio de Abogados, una tercera parte de todos los médicos y el 70% de todos los contadores públicos autorizados. En total, de los 4,698 cuestionarios enviados y recibidos por los destinatarios (302 fueron devueltos por la oficina postal), se recibieron 1,060 cuestionarios completados. La tasa de respuesta resultante de 22.6% (1060/4698) debe ser considerada como excelente para una encuesta enviada por correo, sin que mediara un recordatorio, o se repitiese el envío. Las tasas de respuesta sí variaron según la profesión, siendo la de los CPA la más alta (30.6%) y la de los abogados la más baja (20.3%). La naturaleza de las preguntas y aseveraciones contenidas en el cuestionario puede apreciarse fácilmente en las tablas 3-6. La Tabla 1 presenta información sobre algunas de las características de los encuestados.

Es evidente que la muestra no es representativa del contribuyente promedio puertorriqueño. Sin embargo, sí es representativa de las clases profesionales de medianos y altos ingresos de Puerto Rico, quienes son los más afectados por la contribución sobre ingresos. Hay un número de razones de peso para haber seleccionado tal muestra. La conciencia contributiva de estos profesionales tiende a ser mayor que el promedio, lo cual sugiere que son muy propensos a ser particularmente sensitivos a los desestímulos e incentivos contributivos y a las oportunidades para la evasión¹. Más aún, dado que su producto son los servicios personales, lo más probable es que trabajen por cuenta propia (y no como asalariados). El status de trabajo independiente es clave, puesto que son éstos más propensos a responder a los desincentivos contributivos de lo que son aquellos (asalariados) que están más atados a las rigideces institucionales. Más aún, el que es su propio jefe ordinariamente disfruta de mayores oportunidades de evasión contributiva. Y, para reiterar, son precisamente estos grupos de altos ingresos quienes se ven más afectados por altas tasas marginales de impuestos.

TABLA I
CARACTERISTICAS SELECCIONADAS DE LA MUESTRA
 (Porcentajes)

A. Profesión	%	B. Trabajo como	%
1. Abogado	44	1. Asalariado	27
2. Contador público	21	2. Por cuenta propia	65
3. Médico	33	3. Ambos	8
4. Abogado/contador	2		

C. Edad	%	D. Número de años en profesión	%
1. 25-35	23	1. 5 o menos	14
2. 36-45	33	2. 6-10	27
3. 46-55	23	3. 11-20	29
4. 56 ó más	21	4. Más de 20	30

E. Promedio de horas trabajadas semanalmente	%	F. Niveles de ingreso bruto	%
1. 30 o menos	10	1. \$20,000 o menos	10
2. 31-40	20	2. \$20,001 - \$40,000	36
3. 41-50	34	3. \$40,001 - \$60,000	28
4. 51-60	22	4. \$60,001 - \$100,000	16
5. Más de 60	14	5. Más de \$100,000	10

III. Tasas marginales de contribución sobre ingresos

Aunque al final de los años setenta y a principio de los ochenta las tasas marginales de contribución sobre ingreso personal fueron levemente reducidas, en 1984 (el año de la encuesta) las tasas contributivas sobre el ingreso neto tributable variaron entre un mínimo de 10.26% hasta un máximo de 67.55%. Las revisiones que entraron en vigor en el año contributivo 1986 redujeron la tasa marginal más alta al 50%, pero no tocaron aquellas debajo del 50%. Con las tasas marginales estadounidenses que pronto variaran desde un 15% hasta un 28% para 1988 (y 33% para altos ingresos), aún es extremadamente alta la tasa de 50%. Sin embargo, la escala de 10%-50%, en una base comparativa internacional, no es onerosa por sí misma. El verdadero problema gira alrededor de lo rápido que han aumentado estas tasas marginales, especialmente cuando la división del ingreso ("income splitting") no es permitida y el valor de las exenciones y deducciones personales se ha quedado rezagado con respecto a la tasa de inflación a través de los años. Las tasas marginales de contribución sobre el ingreso neto tributable alcanzan el 26% con \$10,000, el 35% con \$18,000 el 44% en \$26,000 y el 50% en \$38,000. Aún antes de la reforma contributiva federal, las tasas marginales federales se encontraban bastante por debajo de estos niveles.

La Tabla 2 presenta las obligaciones tributarias de estas diferencias entre Puerto Rico y los Estados Unidos en términos de los niveles de ingreso bruto ajustado. Obsérvese que a todos los niveles de ingreso la obligación contributiva de Puerto Rico es mucho mayor de lo que es en los Estados Unidos. Esta conclusión es válida aún en un área de altos impuestos como lo es la ciudad de Nueva York. De las últimas dos columnas de la tabla la rapidez con la que aumentan las tasas marginales de contribución sobre ingresos de Puerto Rico se hace notablemente manifiesta. Tal rapidez puede muy bien ser una de las causas del problema de evasión contributiva de Puerto Rico. Hay evidencia de otros estudios de que existe una relación causa y efecto entre las altas tasas marginales de impuesto y la evasión contributiva².

TABLA 2

OBLIGACIONES TRIBUTARIAS BAJO LA CONTRIBUCION SOBRE INGRESOS DE INDIVIDUOS, PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1984

Nivel de Ingreso Bruto Ajustado ^a (dólares)	Obligación Tributaria		Tasas Marginales Contributivas			
	Puerto Rico	Estados Unidos ^b	Estados Unidos ^c	Puerto Rico	Estados Unidos ^b	Puerto Rico ^d
10,000	699	319	619	16	12	16
20,000	2,950	1,688	3,850	31	16	31
30,000	6,410	3,557	5,257	40	22	40
50,000	15,315	9,085	12,585	52	33	50
70,000	25,682	16,389	20,989	57	42	50
90,000	37,324	24,789	30,489	62	42	50

Notas: ^a Se asume que la unidad contributiva consiste de un marido, una esposa y un hijo. El marido y la esposa ganan cada uno la mitad del nivel combinado de ingreso bruto ajustado. La familia arrienda un apartamento en, por lo menos, \$200 al mes, y no recibe ingresos de otras fuentes ni tiene deducciones por concepto de intereses y de negocios.

^b Sólo Federal.

^c Federal, estatal y municipal. Aquí se asume que la Familia reside en la Ciudad de Nueva York, lo que representa un caso máximo de obligación tributaria para un residente de los E.U.

^d Tasas marginales vigentes a partir de 1986.

FUENTE: Oficina de Price Waterhouse, San Juan.

Este vínculo entre las tasas impositivas marginales y la evasión contributiva es de gran significancia, puesto que el cumplimiento contributivo de las clases profesionales de Puerto Rico es esencial para los rendimientos contributivos. En 1984 aquellos en los grupos de ingreso neto tributable sobre \$18,000 rindieron el 7% del total de las planillas contributivas, pero pagaron el 45% del total recaudado por concepto de la contribución sobre ingreso personal; las cifras correspondientes para los grupos sobre \$38,000 fueron 0.9% y 17% respectivamente.

IV. Percepciones de los contribuyentes en torno a la relación de intercambio entre las contribuciones pagadas y los beneficios recibidos por concepto de gastos del gobierno

La decisión de cumplir con las leyes contributivas puede ser afectada por la percepción que tiene cada contribuyente acerca de la relación de intercambio con el gobierno. El contribuyente sacrifica poder adquisitivo a cambio de recibir unos servicios y bienes públicos y se puede formular hipótesis de que la cantidad de satisfacción (o insatisfacción) percibida en este intercambio será un poderoso determinante en el cumplimiento del deber contributivo. Otros estudios han encontrado que mientras más altos los niveles de ingreso más antipático les resulta el sistema contributivo porque a medida que aumenten las tasas marginales, menores son los servicios gubernamentales recibidos³.

Las medidas de la equidad (inequidad) percibida en el sistema fiscal de Puerto Rico se muestran en la Tabla 3. De las partes A, B y C se observa que, con respecto a la muestra total, entre dos tercios a cuatro quintas partes de los encuestados percibió una gran cantidad de inequidad en la relación de intercambio entre impuestos pagados y beneficios recibidos. De los tres grupos profesionales que constituyen la encuesta, la mayor expresión de descontento fue la de los médicos. Esto concuerda con el postulado de que hay una correlación positiva entre ingresos más altos y un mayor resentimiento hacia los impuestos, ya que los médicos en la muestra tienen ingresos promedios de alrededor de un 50% más altos que los otros dos grupos. Las diferencias entre los asalariados y los que trabajan

por cuenta propia no están bien delineadas: por un lado los que trabajan por su cuenta expresan una preocupación mayor acerca de que gran parte de sus impuestos estuviesen siendo usados para propósitos inútiles (Parte A), pero una proporción levemente menor entiende que los impuestos no son razonables en vista de los beneficios recibidos (Parte C). Con respecto a la edad, sin embargo, hay patrones definidos, ya que la categoría de mayor edad (56 años o más) presenta claramente niveles más bajos de insatisfacción con sus términos de intercambio entre contribuciones y beneficios. Esto también concuerda con otros hallazgos empíricos⁴. Finalmente, emerge una clara relación entre los niveles de ingreso y la insatisfacción con respecto a los impuestos, especialmente de la Parte C. Casi el 90% de estas personas en los niveles altos de ingreso entendió que sus impuestos fueron irrazonablemente altos comparado con los beneficios recibidos del gasto público.

El que predominaran actitudes negativas hacia el "issue" del intercambio entre impuestos pagados y beneficios recibidos no quiere decir necesariamente que los encuestados sean conservadores político/fiscales, aunque ésta puede ser la conclusión a que se llega de los primeros dos componentes de la Parte D de la Tabla 3. Se puede observar que casi tres quintas partes de los encuestados creían que el gasto público en la protección policial era muy bajo, mientras que tres-cuartas partes encontraron muy altos los desembolsos para los programas de cupones de alimentos y desempleo. Sin embargo, tales juicios tienen una vida y una causa que son independientes de esta muestra específica, ya que otras encuestas representativas de opinión pública de la población de Puerto Rico identifican la criminalidad como la causa principal de preocupación. Además, la idea de "workfare" para recipientes de cheques de alimentos que están físicamente aptos se discute mucho. En otras palabras, estas son actitudes compartidas por la totalidad del espectro socioeconómico, y no meramente por los individuos que se encuentran en categorías de altos ingresos, como lo son la mayoría de los que pertenecen a esta muestra.

Actitudes más "liberales" hacia el gasto público se reflejaron en torno al gasto en la educación pública y la salud, donde alrededor de dos terceras partes opinó que el nivel de

OPINIONES PERTINENTES AL INTERCAMBIO ENTRE IMPUESTOS PAGADOS Y BENEFICIOS RECIBIDOS
(Porcentaje)

TABLA 3

	Total de la Muestra	Profesión	Trabajo Comu- Cuentas 25-36-46-56 y Asalariados Propia 35 45 55 más de 30 60 60	Edu- Más de 30 40 45 50 55 60 65	Nivel de Ingreso (milés de dólares)										
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A. Gran parte de impuestos usados para propósitos poco importantes (en acuerdo).	63	65	50	68	56	65	60	68	63	59	65	61	64		
B. ¿Ha tenido mayores o menores beneficios del gasto público que el contribuyente promedio?															
1. mayores	1	1	3	1	0	2	2	1	1	2	2	1	1		
2. menores	81	81	75	84	81	81	77	87	86	70	71	83	86		
3. iguales	18	18	22	15	19	17	21	12	13	28	27	16	13		
C. Considerando los beneficios recibidos, las contribuciones pagadas son razonables. (en desacuerdo)	79	74	78	86	82	78	81	81	83	67	69	79	88		
D. Opinión acerca del gasto en:															
1. Política															
a. demastado alto	12	14	11	10	12	12	16	11	10	11	19	9	9		
b. está bien	30	33	28	27	35	28	31	29	31	36	36	30	22		
c. demastado bajo	58	53	61	63	53	60	53	60	61	58	45	61	69		
2. Cmpores (PAN) y desempleo															
a. demastado alto	74	70	78	75	70	76	75	79	76	61	71	75	77		
b. está bien	21	23	17	21	22	20	19	17	22	32	22	22	16		
c. demastado bajo	5	7	5	4	8	4	6	4	2	7	7	2	7		
3. Exacción															
a. demastado alto	7	8*	5	5	5	7	5	5	7	6	9	4	5		
b. está bien	26	28	25	21	28	25	22	23	28	31	28	27	20		
c. demastado bajo	67	64	70	74	67	68	73	72	65	63	63	69	75		
4. Salud Pública															
a. demastado alto	10	13	6	9	9	10	7	10	13	7	10	9	10		
b. está bien	29	29	34	27	35	28	27	30	29	33	28	30	28		
c. demastado bajo	61	58	60	64	56	62	66	60	58	60	62	61	62		
5. Seguro Social															
a. demastado alto	33	33	31	34	30	34	31	37	36	24	26	34	36		
b. está bien	47	47	50	43	51	44	46	45	45	52	50	49	41		
c. demastado bajo	20	20	19	23	19	22	23	18	19	24	24	17	23		

desembolsos del gobierno era muy bajo. Esto es un tanto sorprendente, porque las familias puertorriqueñas de altos y medianos ingresos matriculan sus hijos en escuelas privadas y usan con poca frecuencia las facilidades de salud pública. En otras palabras, la insatisfacción con el intercambio entre impuestos y beneficios aparentemente no ha sesgado demasiado las respuestas de los encuestados contra aquellos tipos de gasto público que se perciben como beneficiosos tanto para los individuos como para la sociedad como un todo.

V. Percepciones relacionadas con la carga de la contribución sobre ingresos

Habiendo revisado la cuestión de intercambio entre impuestos pagados y beneficios recibidos, ahora se concentrará la atención en las actitudes asociadas con la carga y la distribución de la contribución sobre ingresos de los individuos. Dados los sesgos negativos ya observados, las conclusiones que emergen de la información resumida que se encuentra en la Tabla 4 no son sorprendentes. Ambos, la carga de las contribuciones sobre el ingreso personal y sus tasas marginales son categorizadas como demasiado altas; alrededor de dos tercios de los encuestados encuentran muy alta la carga y sobre 90% calificó las tasas marginales como unas muy altas. Además, menos de un décimo calificó la distribución de la carga impositiva como justa. Claramente, se aprecia una gran cantidad de resentimiento hacia la estructura actual de la contribución sobre ingresos. La distinción entre la estructura del impuesto y el impuesto en sí debe ser enfatizada. Las respuestas que se registran aquí probablemente no representen oposición a la estructura del impuesto que se percibe como uno que genera una carga onerosa e injusta.

Esta última argumentación está reforzada por el hecho de que sólo emerge un respaldo minoritario para el concepto de un "flat rate tax" (un tipo de impuesto donde la tasa marginal es constante e igual para todo el mundo). Sólo un tercio señaló que las tasas marginales debían ser iguales para todo el mundo (Parte C). Por otro lado, casi la mitad sí dio su respaldo a la idea de no tributar los ingresos adicionales por encima de algún nivel indefinido (Parte D).

TABLA 4
OPINIONES PERTINENTES A LA CARGA DE LA CONTRIBUCION SOBRE INGRESOS
(Porcentaje en acuerdo con aseveración)

	Total de la Muestra		Profesión		Trabaja Como:		Edad					Nivel de Ingreso (miles de dólares)			
	64	91	64	91	64	91	25-34	35-44	45-54	55 y más	Menos de 30	30-60	más de 60		
A. Carga contributiva debe ser reducida a cualquier costo.	64	91	55	94	78	96	55	67	59	67	70	58	55	65	71
B. Sistema tributario produce una distribución justa de la carga contributiva.	8	91	14	94	5	96	7	9	7	6	5	18	12	9	4
C. Las tasas contributivas marginales deben ser iguales para todo el mundo, independientemente del nivel de ingreso.	33	91	29	94	44	96	31	34	31	36	37	27	23	35	41
D. Ingresos adicionales (por encima de un ingreso base) deben ser tributados a una tasa constante.	49	91	50	94	54	96	46	49	49	47	53	48	51	49	45
E. Las tasas contributivas marginales son demasiado altas.	94	91	94	94	96	96	94	93	95	95	95	90	89	94	97

Como se presenta en la Tabla 3, existen diferencias significativas de opinión concernientes a la justicia de la contribución sobre ingresos. Los médicos, los que trabajan por cuenta propia, y/o personas en categorías de ingreso más altas muestran consistentemente las actitudes más negativas hacia el impuesto (estos tres grupos no son mutuamente exclusivos). También existe una dicotomía entre aquellos en la categoría de edad más avanzada (56 años y más) y las otras categorías de edad. Mientras esto puede implicar que los profesionales de mayor edad tienen una mejor opinión del impuesto sobre el ingreso, las respuestas pudieron ser también una consecuencia de niveles más bajos de ingreso resultante de un semi-retiro. Los sentimientos negativos hacia la contribución sobre ingresos son especialmente notables mientras más altos los niveles de ingreso. Esto concuerda con las respuestas tabuladas en la Tabla 3, donde se observó que existe la percepción de que los beneficios recibidos de un dólar adicional gastado en desembolsos públicos disminuían a la vez que los niveles de ingreso individual aumentaban.

VI. Los vínculos entre las actitudes hacia el impuesto y la evasión contributiva

Las actitudes negativas observadas previamente hacia la contribución sobre ingresos preparan al escenario para los resultados presentados en la Tabla 5. En la Parte I se observa que los encuestados, mientras casi unánimemente condenaban la evasión contributiva, muestran mucho más flexibilidad cuando relacionan la carga impositiva existente al fraude contributivo. De la Parte B se puede extraer que sólo un 3% de los encuestados opinó que "no importa que las personas evadan los impuestos", mientras que en la Parte E un 86% de la muestra condenaba la evasión contributiva aún cuando se pensara que el fraude contributivo estuviera muy generalizado. Para contrastar, un 35% (Parte C) está dispuesto a excusar el fraude contributivo dada la carga contributiva existente, el 61% (Parte D) siente que las personas se ven obligadas a evadir "para sobrevivir", y el 46% (Parte F) encuentran que es "fácil de olvidar algún ingreso cuando llenen la planilla". Una vez más, la distinción entre pagar

la contribución sobre ingresos y su ("injusta") estructura parece ser significativa. Además, mientras en abstracto la gente se opone a la evasión contributiva, aproximadamente la mitad de los encuestados parecían dispuestos a involucrarse en algún tipo de fraude contributivo. Sea o no ésta una función sólo de las actitudes negativas hacia la contribución sobre ingresos o de otras variables socioeconómicas o psicológicas, no se puede discernir. Por ejemplo, no se puede descartar el que la pura avaricia juegue un rol importante en la decisión de cometer fraude contributivo.

También en este caso hay diferencias distintas entre grupos. Los médicos, los que trabajan por cuenta propia, los grupos de edades más jóvenes y los profesionales de ingresos más altos están más predispuestos a la evasión contributiva. Los contables son los menos predispuestos, los abogados se encuentran en el punto medio. El que los contables, aparentemente, posean unas bases menos propensas a la evasión no es sorprendente dada la naturaleza de su trabajo, y sugiere una forma de pensar diferente a los demás, que no es necesariamente más ética, sino más consciente de las reglas impositivas.

Mientras la evidencia encontrada en la primera parte de la Tabla 5 no vincula a los encuestados directamente con la evasión contributiva, la sugiere. Dada la naturaleza del método (un envío) usado para generar los datos básicos para esta encuesta, no se establecieron preguntas directas de evasión/ fraude contributivo con el fin de mejorar la tasa de respuestas (aunque se hizo claro a los encuestados que no había forma de relacionar al individuo con su cuestionario). Los datos de otras encuestas de la misma índole han llevado a la conclusión de que la evasión contributiva es más común entre aquellos que exteriorizan sentimientos negativos hacia los impuestos y/o el intercambio impuesto-beneficio. Además, se ha encontrado que el contacto con evasores aumenta la posibilidad de que uno se convierta en evasor⁵, el riesgo de que las autoridades fiscales puedan detectar fraude contributivo reduce la probabilidad de evasión, y que la oportunidad para evadir aumenta la posibilidad de fraude. Estos últimos tres puntos se recogen en la segunda parte de la Tabla 5.

En la parte G se muestra que sobre cuatro quintos de los encuestados conocen evasores de impuestos. Esta proporción es casi invariable a través de todos los grupos con excepción de la edad y el nivel de ingreso. Varía inversamente con la edad y

directamente con el ingreso. Se puede formular la hipótesis de que una actitud inicialmente negativa hacia la contribución sobre ingreso individual en combinación con el conocimiento de que "otros lo hacen y tienen éxito" aumentará la tendencia al fraude contributivo.

Parece haber cierta contradicción entre las respuestas a las partes H e I. Por un lado, el 83% de los encuestados entendió que sus actividades de evasión contributiva podrían ser detectadas por las autoridades. Sin embargo, un 30% creyó que tenían una mejor oportunidad que el promedio para tener éxito en su actividad evasora. Interesantemente, los contables, quienes tienen un mejor conocimiento de los procedimientos administrativos de las contribuciones del que tienen los médicos y abogados, ponderan sus oportunidades de evitar la detección de la evasión contributiva más alto que los otros.

Las tabulaciones cruzadas que se hicieron sobre estas tres respuestas respaldaban fuertemente los vínculos entre ellas. De aquellos que conocen personas que no informan todos sus ingresos (Parte G), una quinta parte no cree que las autoridades fiscales puedan detectarlo (Parte H): para aquellos que no conocen evasores de impuestos sólo un 7% cree que pasarían sin ser detectados. Haciendo una tabulación cruzada de esta Parte G con el (sentir) de que tienen una mejor oportunidad que el promedio para evadir sin ser detectados (Parte I), el 35% que conoce personas que no informan todos sus ingresos cuenta sus oportunidades de escapar a la detección por encima del promedio; el porcentaje correspondiente para aquellos que no conocen evasores de impuestos es sólo un 7%. Claramente, mientras más evasores conoce el contribuyente, mayor es la probabilidad de que éste también pueda ser (o convertirse en) un evasor contributivo.

VII. La contribución sobre ingresos, el esfuerzo laboral y la elección de ocupación

Los profesionales encuestados representan contribuyentes que podrían ser especialmente sensitivos a los efectos desestimuladores de alta (y no equitativa) tributación. Ellos están sujetos a altas tasas marginales de impuestos, son más conscientes que el contribuyente promedio de los impuestos y,

TABLA 6
LA CONTRIBUCION SOBRE INGRESOS Y LA OFERTA LABORAL

	Total de la Muestra		Profesión		Trabaja Como:		Edad		Nivel de Ingreso				
	Abogados	Contadores	Médicos	Asalariados	Cuenta Propia	25-35	36-45	46-55	Más de 56 y menos de 60	Más de 60			
A. ¿Si tuviera la oportunidad de trabajar más, lo aceptarías? (porcentaje respondiendo "no")	68	56	73	78	65	68	61	62	71	80	59	67	77
B. Los que mencionaron impuestos como causa de no querer trabajar más (porcentaje del grupo referencial).	9	6	6	16	9	9	7	10	10	8	4	10	12
C. Si las tasas contributivas marginales fueran menores, ¿trabajarías más?	45	47	29	55	45	45	44	52	47	35	38	46	52
D. Porcentaje que reconocía a un joven trabajar por cuenta propia	76	72	69	87	68	80	72	80	78	75	65	77	86
E. Porcentaje que mencionó "menos impuestos" como ventaja de trabajar por cuenta propia.	10	9	11	9	18	5	15	10	8	3	6	11	11

dado el status de trabajador por cuenta propia de la mayoría, son capaces de ejercer un buen grado de control sobre el número de horas trabajadas.

La mediana de horas trabajadas por los encuestados se situó en la categoría de 41-50 horas por semana, y el 70% de éstos excedían las 40 horas por semana (vea la Tabla I). De este modo, el punto de referencia es una muestra de personas que tiene una semana de trabajo sobre el promedio. Cuando se inquirió si de tener la oportunidad trabajarían más horas a la semana (en una pregunta que precedía la primera mención de impuestos), un 68% respondió negativamente: los médicos, cuya semana de trabajo normal se encontraba en la categoría de 51-60 horas por semana, respondieron negativamente en un 78% (Parte A de la Tabla 6). Sin embargo, del 68% que respondió negativamente, 9% señaló específicamente razones contributivas como la causa de no querer trabajar más; el porcentaje correspondiente para los médicos fue un 16% (Parte B). Estas respuestas formaban parte de una pregunta abierta y, por lo tanto, requería un mayor esfuerzo que aquel de marcar una pregunta de alternativas múltiples.

Cuando se les preguntó directamente si unas tasas más bajas de impuestos sobre el ingreso les llevaría a trabajar más horas, un 45% respondió afirmativamente (Parte C). Aunque a este respecto no hubo diferencia porcentual entre los asalariados y los que trabajan por cuenta propia, se podían notar grandes diferenciales entre los profesionales y los niveles de ingreso. Además, el grupo de edad más influido por las altas tasas marginales de impuestos fue la categoría de 36-45 años. Claramente, esta afirmación creó la impresión de que la estructura tributaria de Puerto Rico tiene un efecto sustancial sobre el esfuerzo de trabajo de algunos de sus individuos más productivos.

En adición a tener un efecto sobre el esfuerzo laboral, también ha surgido una controversia en torno a los efectos que la contribución sobre ingresos tiene sobre la elección de ocupación. Aunque probablemente la variable contribuciones no es el determinante más importante de la elección ocupacional inicial, esto puede muy bien influir sobre la elección entre trabajar como asalariado o por cuenta propia dentro de una ocupación específica, particularmente luego de que el individuo adquiere

experiencia en un trabajo asalariado. Con respecto a los aspectos contributivos de la elección de ocupación entre asalariados y cuenta propia, el individuo que trabaja para sí mismo ciertamente se encuentra en una mejor posición de involucrarse en fraude contributivo de lo que están las personas asalariadas. Esta preposición es respaldada por datos publicados por el Internal Revenue Service de los Estados Unidos (no existen datos similares para Puerto Rico).

Evidencia pertinente a impuestos y a la elección ocupacional se encuentra en las Partes D y E de la Tabla 6. De los que trabajan por cuenta propia fueron pocos los que lamentaron su elección ocupacional, y 76% de la muestra total estimularían personas jóvenes a trabajar por su cuenta. Cuando se les pidió que enumeraran (en una pregunta abierta) las ventajas o desventajas del trabajo asalariado o por cuenta propia, exactamente una décima parte mencionó que una de las ventajas era "menos impuestos". Notablemente, 18% de los profesionales asalariados enfatizan esta ventaja. De este modo, el factor contributivo parece ser una parte especial de los determinantes de la elección ocupacional por al menos una porción de los encuestados.

VIII. Resumen y recomendaciones

La evidencia obtenida aquí sugiere muy fuertemente que la estructura de la contribución sobre el ingreso individual en Puerto Rico y especialmente las rápidamente crecientes tasas marginales de impuestos, ha creado una gran insatisfacción entre los contribuyentes. Esta insatisfacción se manifiesta por medio de la evasión contributiva, la reducción de esfuerzo laboral y la tendencia a adquirir mayor compensación mediante beneficios marginales no tributables. Las inequidades que se perciben en el impuesto en sí y en la falta de un intercambio justo entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos del gasto gubernamental son amplias y crecientes, y el gobierno debe actuar rápidamente para disminuirlas. El que los grupos más jóvenes percibieran unas inequidades mayores y estuviesen más dispuestos al fraude contributivo tiene serias implicaciones para el futuro de la contribución sobre ingreso individual si no se toma pronto una acción drástica.

El punto de partida obvio para una reforma contributiva se relaciona con una reducción sustancial en las tasas marginales. La reforma contributiva federal lo convierte en algo absolutamente imperativo. El problema es, por supuesto, que las reducciones en las tasas significan pérdidas de ingreso que se deben compensar mediante la ampliación de la existente base contributiva y/o atrayendo más contribuyentes a la base contributiva. La legislación promulgada en 1985 que forzó la tributación de los certificados de depósitos al portador y el establecimiento de un límite contributivo del 17% sobre el ingreso por concepto de intereses representan movimientos en la dirección correcta, como también lo son los recientes esfuerzos de Hacienda para incorporar en su lista de contribuyentes a aquellos que no rinden planillas. Una revisión impositiva que se debió haber hecho hace mucho tiempo es no permitir que se deduzcan todos los intereses pagados sobre el endeudamiento personal. En este respecto la reforma contributiva federal puede servir de guía. Los pagos de intereses por concepto de hipotecas todavía van a ser deducibles, pero hay muchos otros intereses que se pagan por préstamos de consumo que ya no serán permitidos como deducciones.

Tanto por razones económicas como psicológicas deben continuar los esfuerzos actuales hacia una administración más eficiente del sistema contributivo. La psicología de la tributación y el cumplimiento contributivo son significativos, debido a que si los contribuyentes perciben que más personas están pagando una participación "justa" de los impuestos en vez de evadirlos, las actitudes respecto al cumplimiento pueden mejorar. Como está la situación actualmente, no hay estímulo para ser un contribuyente responsable porque las penalidades para la evasión contributiva son débiles y la eficiencia de los mecanismos para hacer cumplir la obligación impositiva es cuestionable. Esto sugiere que la administración impositiva podría ser mejorada con la revisión de los mecanismos de recolección de información y de los procedimientos de retención en adición al mayor uso de informes de terceras partes y del pareo ("matching") con otras series de información. También sugiere que la amenaza y aplicación de penalidades más estrictas por fraude contributivo estimularía el cumplimiento.

Es difícil concluir que pueda haber una reforma contributiva que llegue a cambiar drásticamente la percepción altamente negativa que tienen los contribuyentes puertorriqueños de ingresos medios y altos respecto al sistema de contribución sobre ingresos individual. Esto se debe principalmente a la falta de justicia en el intercambio entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos. Los grupos de ingresos medios y altos no se están beneficiando mucho del gasto público. Matriculan a sus hijos en escuelas privadas y no frecuentan las facilidades de salud pública dada la percepción de la pobre calidad de los servicios educativos y de salud. El gasto en que el gobierno incurre en la protección policial contribuye muy poco a parar la ascendente tasa de criminalidad, con la consecuencia de que la cuantía de gasto privado en la seguridad personal y de la propiedad ha ido en aumento. Y no parece que estas tendencias vayan a cambiar en el futuro inmediato.

Probablemente la mejor forma de evitar la controversia sobre la falta de equidad en el intercambio de impuestos pagados y beneficios recibidos es poniendo menos énfasis en la contribución sobre ingresos y más sobre aquellos impuestos que se basan en el consumo (arbitrios específicos y arbitrios generales)⁶. La contribución sobre ingresos individual es una forma muy visible de recaudar impuestos, mientras que desde un punto de vista público el mejor impuesto es el que se esconde en el precio final de bienes y servicios. Para ciertos tipos de situaciones, los impuestos menos visibles pueden ser más eficientes desde un ángulo administrativo. Podría ser que lo que induce al contribuyente a rebelarse no sea la magnitud de la carga impositiva, sino el uso de contribuciones visibles. Mientras esto puede llamarse "tributación por engaño", si apela a la psicología de imposición. En vez de visualizar esta recomendación como un acto de rendición, se debería visualizar como la aceptación de la realidad.

NOTAS

¹ Esta conciencia de las tasas contributivas marginales fue substanciada mediante la inclusión en el cuestionario de dos preguntas separadas y diferentes, diseñadas para probar el conocimiento de dichas tasas marginales por parte de cada persona que respondió. Al hacer una tabulación cruzada entre estas dos respuestas y también con el nivel de ingreso declarado por los que respondieron, era evidente que la gran mayoría tenía excelente conocimiento de la tasa marginal impositiva a la cual estaban sujetas.

² Ver, por ejemplo, a Charles T. Clotfelter, "Tax Evasion and Tax Rates: and analysis of Individual Returns", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 65 (August, 1983), pp. 363-373.

³ Esta relación fue estadísticamente estimada en Arthur J. Mann, "La carga de las contribuciones y los beneficios de los gastos públicos, Puerto Rico, 1970", Informe sometido a la Comisión sobre Reforma Contributiva en octubre de 1973. Ver también a Alan Lewis, "An Empirical Assessment of Tax Mentality", *Public Finance*, Vol. 34 (1979), p. 245-257; Arthur J. Mann, "The Fiscal System and Income Distribution: The Case of Puerto Rico", *Public Finance Quarterly*, Vol. 4 (July, 1976), pp. 339-366; Joachim Vogel, "Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data", *National Tax Journal*, Vol. 27 (December, 1974), pp. 499-513. Algunas de las preguntas utilizadas en la presente encuesta se basaron en el cuestionario sueco.

⁴ Vea, por ejemplo, a Vogel, op. cit., y a Ann D. Witte y Diane F. Woodbury. "The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the U.S. Individual Income Tax", *National Tax Journal*, Vol. 38 (March, 1985), pp. 1-13.

⁵ Vea a Vogel, op. cit., y a M.W. Spicer T. S. B. Lundstedt, "Understanding Tax Evasion", *Public Finance*, Vol. 31. (1976).

⁶ Se admite que dicho cambio podría tener un efecto regresivo sobre los contribuyentes de ingresos bajos. Aunque con esta recomendación se busca reducir la magnitud de la evasión contributiva, el efecto regresivo podría ser reducido eximiendo de la tributación artículos y servicios que tengan una fuerte ponderación en los presupuestos familiares de bajos ingresos.

ABSTRACT

This study represents an effort to measure taxpayer attitudes and behavior toward the payment of the individual income tax in Puerto Rico. It uses survey and questionnaire techniques to collect data from a sample of 1060 high income professionals (medical doctors, certified public accountants, and lawyers) in order to substantiate numerous hypotheses, among which are:

1. The probability of tax fraud is directly related to perceived taxpayer inequities with respect to the taxes paid-benefits received exchange.
2. Rapidly rising marginal tax rates represent one of the causes of taxpayer non-compliance.
3. Tax evasion is directly associated with knowledge of other tax evaders, with self-employed work, and with greater awareness of opportunities for tax evasion.

The analysis reveals a great deal of taxpayer dissatisfaction with the form and structure of the individual income tax in Puerto Rico. This dissatisfaction is manifested via increased tax evasion and reduced work effort. A tax reform is only part of the answer, because it does not address the issue that much tax money is perceived to finance government expenditures that are regarded as wasteful.